Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 Nota over de toestand van ’s Rijks financiën

AH

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 juli 2016

De Eerste Kamer heeft de motie De Graaf c.s. aangenomen over het «terugbrengen van het beheer van de politie naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties».[1] Bij behandeling van de begrotingswet van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heb ik de Kamer toegezegd voor het zomerreces met een verkennende reactie op deze motie te komen. Ik zegde toe hierin de effecten op te nemen van de verschillende opties met betrekking tot het onderbrengen van de huidige beheersverantwoordelijkheden van de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) ten aanzien van de politie bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarbij heb ik aangegeven dat ik de vraag zou meenemen of deze materie in een volgend regeerakkoord aan de orde zou moeten komen.

Vooropgesteld moet worden dat het kabinet zoals u weet geen voorstander is van de in de motie bedoelde wijziging van verantwoordelijkheden ten aanzien van de politie, noch van het de Staten-Generaal doen toekomen van verschillende varianten. Naar het oordeel van dit kabinet is er dan ook geen reden een dergelijke wijziging in een volgend regeerakkoord op te nemen. Mocht een volgend kabinet een andere keuze maken, dan is er binnen de rijksoverheid de nodige ervaring met departementale herindelingen. Als een volgend kabinet zou besluiten tot departementale herindelingen in het algemeen of die van Veiligheid en Justitie in het bijzonder, dan zal de benodigde informatie over mogelijke opties beschikbaar zijn en zal een dergelijk besluit zorgvuldig en voortvarend kunnen worden uitgevoerd.

In deze brief wordt eerst ingegaan op de reden om destijds tot een aantal departementale herindelingen te komen, waaronder die van Veiligheid en Justitie. Daaropvolgend wordt ingegaan op de effecten die deze of andere keuzes kunnen hebben.

---

[1] Kamerstukken I 2015/16, 34.300 nr. D.

kst-34300-AH
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Overwegingen tot vorige departementale herindelingen

De algemene achtergrond bij de formatie van het kabinet Rutte I om over te gaan tot departementale herindelingen was gelegen in het volgende.

De eerste reden was het streven naar een meer sobere en compacte rijksdienst met minder overlap en coördinatielast.
De tweede was het doel om maatschappelijke thema's en vraagstukken meer in *samenhang* te bezien en op te lossen en daarbij versnippering in beleidsvorming en -uitvoering tegen te gaan. De bundeling van kennis, beleidsontwikkeling, uitvoering en toezicht biedt een betere basis om te komen tot een krachtige, integrale aanpak dan het versnipperd of verkokerd laten hiervan in verschillende departementale structuren.

Dit waren ook de achtergronden bij het bundelen van rechtshandhaving en veiligheid onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Soortgelijke overwegingen lagen ten grondslag aan het instellen en herinrichten van de departementen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken.

Het huidige kabinet, in navolging van het kabinet Rutte I, is van oordeel dat het voor de samenhang, de integraliteit, de effectiviteit en de efficiëntie van de gehele veiligheids- en rechtsketen van belang is dat er één Minister verantwoordelijk is voor alle onderwerpen in die keten. Onder meer het rapport «Prestaties in de strafrechtketen» van de Algemene Rekenkamer heeft voor dit kabinet het belang aangetoond van de noodzakelijke samenhang in die keten.[2]

Effecten van mogelijke departementale indelingen van veiligheid

Elke departementale indeling heeft zijn voor- en nadelen. Deze zijn al bij verschillende gelegenheden geïnventariseerd (zoals bij het toenmalige Programma Andere Overheid), zowel voor beleidsterreinen in het algemeen als voor specifieke beleidsdomeinen zoals veiligheid en rechtshandhaving.

Zo heeft de commissie Veiligheid en Rechtsorde (cie. Brinkman) naar aanleiding van onder andere de terroristische aanslagen in Londen en Madrid op een rij gezet wat de effecten zijn van samenvoeging van beleidsverantwoordelijkheden van de toenmalige ministeries van BZK en van Justitie.

In een nader advies – Scharnierrapport – heeft de heer Brinkman dat verder uitgewerkt.[3] Ook in het kader van de «brede heroverwegingen» in 2010 is geïnventariseerd wat de voor- en nadelen van departementale herindelingen zijn en welke effecten daarmee kunnen worden beoogd.[4] Vanzelfsprekend heeft men zich ook vanuit wetenschappelijke kring in dergelijke discussies gemengd.[5] In essentie en heel kernachtig geformuleerd komen die overwegingen neer op een afweging tussen «effectiviteit en efficiency» enerzijds en «checks and balances» anderzijds.

[2] Kamerstukken II, 2011/12, 33 171, nr. 2.
[3] Zie Kamerstukken II, 2005/06, 29 362, nr. 67; Kamerstukken II 2006/07, nr. 29 362, nr. 108; Kamerstukken II 2006/07, 29 362, nr. 109.
[4] Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1. Zie met name bijlage 6 bij het deelrapport over het openbaar bestuur, met daarin een historisch overzicht van departementale herindelingen.
[5] Zie bijv. prof.mr. L. Verhey, Een Ministerie van Veiligheid? Nederlands Juristenblad 2005, afl 45–46.

Uit al deze inventarisaties blijkt dat de effecten vaak spiegelbeeldig zijn; waar een indelingskeuze op het ene terrein een positief effect heeft, kan diezelfde keuze een nadeel opleveren op een ander terrein. Onderstaand worden deze effecten voor wat betreft politie en veiligheid geschetst langs twee lijnen.

Veranderde situatie door nieuw politiebestel

De genoemde motie spreekt over het «terugbrengen van het beheer over de politie naar BZK». Het is goed aan te geven dat er in het politiebestel verschillende wijzigingen zijn doorgevoerd ten opzichte van het regionale bestel. Het beheer in het regionale bestel lag bij de toenmalige korpsbeheerders en niet bij de Minister van BZK. De rol van de huidige regioburgemeester is een andere dan die van de toenmalige korpsbeheerder. De rol van de hoofdofficier van Justitie in het regionale bestel was eveneens een andere dan die van de voorzitter van het College van procureurs-generaal in het nieuwe bestel. De relatie tussen bestuur en Openbaar Ministerie enerzijds en de Minister(s) anderzijds zal ook met het eventueel overhevelen van de verantwoordelijkheden van de Minister van VenJ naar de Minister van BZK niet hetzelfde zijn als onder het regionale bestel. Ook zij vermeld dat de uitdagingen waarvoor de *politie* zich gesteld ziet, zowel wat betreft inhoudelijke vraagstukken als wat betreft haar opbouw, niet zullen veranderen door overheveling van bevoegdheden tussen ministers.

Effect op keten, integraliteit en omvang

Het onderbrengen van de gehele veiligheids- en rechtshandhavingsketen onder de verantwoordelijkheid van één Minister maakte het mogelijk om te komen tot meer samenhang, integraliteit, effectiviteit en efficiëntie. Keuzes kunnen meer in afstemming met elkaar worden gemaakt, intensiveringen in één deel van de keten sluiten beter aan bij keuzes in de andere delen van de keten. Dit geldt voor financiële keuzes, keuzes met betrekking tot inzet en keuzes met betrekking tot bedrijfsvoering, zoals op elkaar aansluitende IV-systemen in bijvoorbeeld de strafrechtketen. In de verschillende ketens -de strafrechtketen, de executieketen, de vreemdelingenketen- vormt de politie telkens de beginschakel. De noodzakelijke samenhang in het beleid kan beter en sneller worden gerealiseerd, wanneer deze beleidsterreinen binnen één ministerie zijn gebundeld en over de ketens heen kan worden gestuurd. Ook de problematiek die nog eens door het eerdergenoemde rapport van de Algemene Rekenkamer ten aanzien van de ketensamenwerking werd onderzocht, laat zien dat een oplossing alleen via een integrale aanpak kan worden bereikt. Een opsplitsing van het ministerie zal ertoe leiden dat de integrale aanpak een extra uitdaging te verwerken krijgt. De integrale aansturing zal in onderlinge afstemming moeten plaatsvinden. Dat zal de efficiëntie niet ten goede komen.

Consequentie van die samenhang is dat een dergelijk ministerie groot is – juist omdat het de beleidsterreinen en taakorganisaties van *de gehele keten* bevat. Dat vraagt om goede regie en coördinatie, een sterk intern netwerk, heldere beleidskaders en het in verbinding staan met »buiten». Dat vergt, ook agendatechnisch, substantiële inzet van de verantwoordelijke bewindspersonen. Dit met het oog op de noodzaak van internationale overleggen, verkeer met het parlement en afstemming met het beleidsveld.

Effect op checks and balances en coördinatie

Het splitsen van de verantwoordelijkheden voor onderdelen van de veiligheidsketens over verschillende ministeries kan bijdragen aan meer checks and balances op het veiligheidsdomein.

Evenzo kunnen overwegingen van veiligheid enerzijds en rechtsstatelijkheid anderzijds worden afgewogen tussen verschillende bewindspersonen.
Overigens wordt ten principale het rechtsstatelijke evenwicht der (wetgevende, uitvoerende en rechterlijke) machten gegarandeerd door verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden *tussen* de staatsmachten, niet *binnen* een staatsmacht. Zo is de onafhankelijkheid van de rechtspraak ook gewaarborgd nu de verantwoordelijkheden voor veiligheid en rechtspleging onder één departement zijn gebracht. De betreffende partijen zijn zich van hun verantwoordelijkheden meer dan bewust en staan garant voor de rechtsstatelijke uitvoering van hun taken.

Consequentie van meer checks and balances zijn ook meer afstemmings- en coördinatiesystemen. Versteviging van de bovendepartementale coördinatie, uitbreiding van het aantal ambtelijke overleggen en maatregelen om de besluitvorming slagvaardig te houden, zullen nodig zijn.

Tot slot

Zoals alle rapporten en opvattingen tonen zijn er verschillende opties om de verantwoordelijkheid voor de nationale politie op landelijk niveau vorm te geven. Elk van die opties heeft verschillende effecten en heeft dus zijn eigen voor- en nadelen. Evenzeer is duidelijk dat de keuze voor een departementale indeling en de manier waarop we de verantwoordelijkheden op een beleidsdomein beleggen in essentie politieke keuzes zijn, keuzes die elk kabinet zelf zal moeten maken.

Een afschrift van deze brief heb ik verzonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur